

INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Crisis y perspectivas

Edelberto Torres-Rivas
Eckhard Deutscher

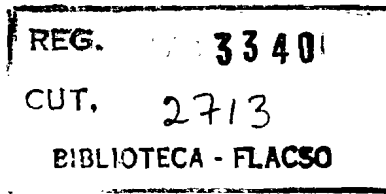
Editores



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–
Fundación Friedrich Ebert, República Federal de Alemania
Centro de Estudios Democráticos de América Latina



338
T.636m



338.98
S381

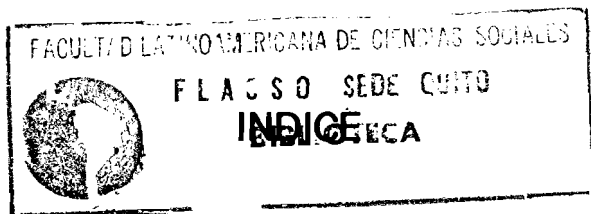
Seminario: los procesos de industrialización en América Latina (1986 : Heredia)

Industrialización en América Latina: crisis y perspectivas / comp. por Edelberto Torres-Rivas y Eckhard Deutscher. -- 1. ed. -- San José : CEDAL, 1986.

320 p.

ISBN 9977-68-002-7

1. América Latina-Industrias. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Deutscher, Eckhard. III. Título.



PROLOGO	7
I- CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA DESINDUSTRIALIZACION ARGENTINA: ALTERNATIVAS DE INDUSTRIALIZACION Eduardo M. Basualdo	13
II- SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN BOLIVIA Horst Grebe López	71
III- INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO EN EL BRASIL PERSPECTIVAS Y AJUSTE Carlos Aguiar de Medeiros	107
IV- DESARROLLO INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS Alfredo Guerra-Borges	145
V- DE LA DESINDUSTRIALIZACION A UNA NUEVA INDUSTRIALIZACION EN UN CHILE DEMOCRATICO Carlos Vignolo	195
VI- LA INDUSTRIALIZACION EN MEXICO. TEMAS Y DEBATES Jaime Ros	237
VII- INDUSTRIALIZACION EN EL PERU CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS Javier Iguñiz - José Távora	257
VIII- LA ECONOMIA VENEZOLANA: INDUSTRIALIZACION, CRISIS Y AJUSTE Victor Fajardo Cortez	279

**VII- INDUSTRIALIZACION
EN EL PERU.
CONSIDERACIONES
Y PROPUESTAS**

Javier Iguñiz

José Távora

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA INDUSTRIALIZACION EN EL PERU

I.- UBICACION ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA PERUANA

A. - Consideraciones generales

Cuando nos preguntamos sobre cualquier asunto en el que hay que tomar decisiones y proponer acciones de políticas surge de inmediato el interrogante respecto de los márgenes de la acción posible. Se trata de una cuestión de realismo, obligada por el salto que significa pasar de la visión exterior a opinar desde el interior de un proceso social que tiene condicionamientos y potencialidades que hay que minimizar y desarrollar respectivamente, pero que no podemos alterar a nuestro antojo. ¿Qué opciones tenemos abiertas? Quien es débil tiene que tener, como obligación de supervivencia, una agudeza mucho mayor de la normal sobre el ambiente en el cual tiene que actuar, sobre las defensas que requiere para su crecimiento y sobre los nutrientes que puede obtener de su medio.

Pero también es necesaria la conciencia sobre las potencialidades para influir en el contexto y abrirse nuevos espacios para la acción autónoma. Sabemos bien que establecer estas delimitaciones es más un arte de la política que un ejercicio científico; una capacidad de quien esta impregnado de su momento histórico y a la vez es frío estratega. Las reflexiones que siguen buscan recordar algunos de los elementos imprescindibles, a nuestro juicio, para formular una estrategia de industrialización con la perspectiva del largo plazo desde una experiencia como la peruana. Se trata principalmente de proponer una agenda de asuntos y no un conjunto de propuestas ordenadas.

1.- El marco de referencia para evaluar la situación y las potencialidades de la industria peruana tiene que ser mundial. Debe, sin embargo, precisarse qué entendemos por ello.

Consideramos que hay dos grandes visiones de la economía mundial. En una de ellas, esa economía estaría formada por "economías nacionales" que configuran en su interior un ámbito de competencia y rentabilidad relativamente aislado y que, además, compiten entre sí por medio de la política nacional del Estado y de manera funcional con dicha política.

En la otra, la economía mundial estaría formada por empresas que compiten entre sí en un terreno fundamentalmente transnacional pero que aprovechan o evaden las ventajas o restricciones nacionales de acuerdo con criterios provenientes de las reglas de juego de la competencia entre entidades en busca de ganancias.

En la primera, la espontaneidad de la competencia capitalista se desarrolla con mayor plenitud en el interior de las economías nacionales, y la política y el Estado utilizarían para sus fines la pujanza o debilidad de esa economía en relación con las de otras naciones. En el terreno mundial la principal competencia y rivalidad sería internacional y su máxima expresión estaría representada por el conflicto inter-imperialista.

En la segunda perspectiva, por el contrario, esa espontaneidad se da en mayor medida en el ámbito transnacional, mientras que en el interior de los países, el poder del gran capital lograría privilegios atenuadores en los aspectos más encarnizados de competencia. La transnacionalización debilitaría esa capacidad de lograr privilegios, al mismo tiempo que a la misma política económica se le reduciría su capacidad de autonomizar el curso interno de la acumulación de capital.

2.- La evidencia de las últimas décadas parece mostrar que la tendencia dominante es la que debilita al Estado respecto de las reglas de juego de la competencia transnacional. La política económica, en cuanto capacidad de producir un espacio autónomo nacional de competencia capitalista, se muestra cada vez más débil. El tipo de cambio institucional que reduciría el ritmo de ese proceso de transnacionalización no parece estar en la agenda de las principales fuerzas sociales de los países capitalistas industrializados.

Simultáneamente, hay una creciente atención del Estado hacia los asuntos relativos al trabajo científico y a la innovación tecnológica, siendo el campo de la defensa uno en el que los países pueden proteger ese trabajo y reducir la fiscalización sobre los costos de la innovación tecnológica, mientras que se los traslada al conjunto de la sociedad a través del presupuesto público.

3.- Nos parece necesario añadir a lo anterior que esta tendencia predominante tiene distinta fuerza en los distintos lugares de la economía mundial. La transnacionalización ha avanzado mucho más en el mundo de los países capitalistas industrializados que en los países del Tercer Mundo. Las limitaciones económicas en el ejercicio de una política económica nacional son

mayores en los países más desarrollados. En éstos, los nexos entre las naciones son más complejos aunque sean menos evidentes. Los circuitos económicos internacionales tienen un tejido más denso, pues incluyen con mayor plenitud tanto los movimientos comerciales como los financieros, los de la inversión y los de conocimiento tecnológico. Si por dependencia entendemos la condicionalidad que sobre los agentes económicos, privados o estatales, impone la carrera de la acumulación a través de la competencia capitalista, deberíamos decir que a más desarrollo, más dependencia.

Es justamente como consecuencia de la menor dependencia económica así entendida que en los países subdesarrollados la dominación política es más abierta y muchas veces tiene que llegar a expresiones militares. Por esa menor dependencia las opciones de cambio social abiertas son también diferentes. No es casual, a nuestro juicio, que los desvíos más notables respecto de la ruta capitalista de desarrollo se hayan dado en países con escaso avance industrial y, por tanto, de las propias relaciones capitalistas de producción.

Los circuitos económicos son menos entretejidos (más desarticulados) en los países subdesarrollados. Hay ámbitos de la economía nacional que pueden autonomizarse bastante del funcionamiento comercial, industrial, financiero o tecnológico. La llamada desarticulación sectorial, por ejemplo, es vista usualmente como factor de dependencia y no hay duda de que así lo es desde un punto de vista nacional. Pero, desde el punto de vista de las relaciones de dependencia respecto del funcionamiento mercantil del capitalismo y de las leyes "coactivas" que se expresan como una exterioridad entre la micro y la macroeconomía, la desarticulación abre campos de libertad que no existen en una economía plenamente articulada.

Esta doble situación simultánea es la que queremos recordar pues, a veces, se han privilegiado los análisis de las cadenas evidentes y ruidosas que se perciben en el ámbito político o en el explícito ejercicio del poder por las grandes empresas transnacionales o locales, y no el estudio de los hilos que, cual telaraña, actúan desde el subconciente social y aprisionan sutilmente a los actores económicos imponiendo reglas de juego aceptadas como obvias, o consideradas inevitables. En los países subdesarrollados también están subdesarrollados los nexos coactivos propios de la economía mercantil y, además, los valores considerados imprescindibles para la convivencia social están menos identificados con las relaciones comerciales y el individualismo propio del capitalismo.

Las reflexiones anteriores tienen por finalidad recordar que las iniciativas de desarrollo industrial en nuestros países tienen que tomar en cuenta límites teóricamente previos, más subterráneos y poderosos que los provenientes de la debilidad resultante de la desarticulación productiva, de la estrechez del mercado interno o de otros factores similares. Pero que también existen posi-

bilidades de buscar rutas propias, justamente como consecuencia de lo que muchas veces es definidos como defectos propios del subdesarrollo.

4.- La economía nacional está situada en un cierto lugar de la economía mundial y no tiene autonomía sólo por las peculiaridades de ese lugar. Al mismo tiempo que existe como una parte de un conjunto global, la economía nacional incorpora al funcionamiento de ese conjunto una racionalidad que no es coincidente con la de las empresas. Esto es particularmente destacado en el caso del objetivo de crear y mantener empleo desde la política del Estado. Este nuevo criterio, a cuya legitimación contribuyó Keynes, añade una racionalidad al escenario económico, pero no opera en el aire. La eficiencia estatal en el logro de dicho objetivo está estrechamente relacionada con la potencia competitiva nacional y transnacional de las empresas operantes dentro de los espacios nacionales. Nuestra predisposición, tendiente a considerar esta nueva racionalidad como subordinada a la estrictamente capitalista aunque influyente, en el distinto curso histórico concreto de la acumulación, en los marcos nacionales y, por lo tanto, del lugar de cada país en el escenario económico mundial. Desde una preocupación por el desarrollo económico nacional, esta racionalidad orientada hacia el mantenimiento del nivel de empleo es, obviamente, fundamental.

Pero, además, la política estatal, con ese objetivo, enfrenta una de las tendencias fundamentales de la acumulación capitalista cual es la de desemplear y formar el clásico "ejército industrial de reserva". Que el efecto contrarrestante de la política económica se realice desde marcos nacionales, tiene como resultado que su eficacia, como indicamos anteriormente, esté determinada en gran medida por el lugar económico al que hemos aludido antes.

Si lo anterior es cierto para la política económica de corto plazo, en la que pretende moverse el Estado keynesiano, lo es en mayor medida para la política de industrialización. La capacidad creadora de empleo de la industria nacional en los países subdesarrollados obliga a una política adicional como es la de protección del mercado y, a través de él, de la producción nacionalmente localizada. La racionalidad creadora de empleo altera de una nueva manera el funcionamiento espontáneo del capitalismo mundial. El grado de esa protección y el margen de libertad que otorga a la política industrial depende, como sabemos bien, del atraso competitivo de la economía nacional. En sentido contrario, la promoción del liberalismo comercial, industrial y financiero y hoy el tecnológico, es más agresiva cuanto mayor sea el liderazgo competitivo del país.

Si recordamos los conocidos rasgos del funcionamiento económico internacional es para poner de relieve, una vez más, la necesidad de tomar en cuenta todos los aspectos relevantes del problema y, en este caso, el significado de actuar desde un marco nacional. En lo relativo a la industrialización, la capacidad de aislarse de la competencia mundial corresponde, felizmente, con la ne-

cesidad de hacerlo. En sentido contrario, esa capacidad tiene límites que no permiten una estrategia autárquica de desarrollo. Más bien ellos obligan a evaluar simultáneamente los requerimientos internos, entre ellos, el empleo, y las posibilidades o límites provenientes de la economía mundial.

El progreso capitalista y su naturaleza desempleante colocan a los países subdesarrollados en la necesidad de retrasar su desarrollo, de postergar la innovación, de mantener tecnologías tradicionales, lo que acentúa el subdesarrollo. En esa dinámica, al que tiene se le da y al que no tiene se le quita. La perspectiva de un círculo vicioso de subdesarrollo sigue estando presente para muchos países, entre ellos el Perú.

B.- Algunas características de la estructura industrial peruana

1.- La industria peruana tiene rasgos generales muy similares a los de los países intermedios de América Latina. Su importancia cuantitativa en el interior de la estructura productiva total es bastante alta cuando la comparamos con los países andinos. El escaso peso relativo de la agricultura eleva la importancia de la industria manufacturera en el P.I.B. antes de iniciarse la crisis, esto es, en 1973. En general, el Perú tenía una importancia sectorial superior al promedio de los países del GRAN en minería, manufactura y Gobierno. (Iguíñiz, 1982).

Como es usual en ciertas etapas del desarrollo industrial que el Perú no ha superado, el mayor peso relativo dentro de la industria corresponde a la producción de bienes de consumo no duradero. El desarrollo más reciente ha consistido en la expansión de la industria de bienes de consumo duradero, y no se han logrado progresos significativos en la producción de bienes de capital propiamente dichos.

2.- Junto a esta pauta básica de evolución de la estructura sectorial, la industria andina tiene por peculiaridad el procesamiento de recursos naturales propios. En el caso del Perú, la industria procesadora de recursos primarios produce el 19% del valor manufacturero. La refinación de metales no ferrosos es la más importante entre ellos (7%), la refinación de petróleo y azúcar le siguen en importancia con 4% cada una, luego se colocan la producción de harina de pescado (3%) y de otros transformados de pescado (1%). Estas proporciones pueden cambiar con cierta facilidad por la variabilidad de la producción pesquera y, en menor medida, del azúcar. Estas actividades están vinculadas al resto de la industria de diversas maneras. Mientras que los metales casi en su totalidad se venden en el extranjero e igual sucede con la harina de pescado, el azúcar y el petróleo tienen un mercado básicamente interno.

3.- De los rasgos enunciados en el párrafo anterior nos interesa destacar un aspecto relativo a la ubicación de la industria peruana en un contexto más amplio. Podemos señalar con base en lo anterior que el 19% de la producción industrial tiene un nivel de competitividad capaz de alternar en los escenarios mundiales sin apoyo particular. La calidad de los recursos naturales procesados y/o su inexistencia en otras latitudes, le dan a esas actividades una ventaja absoluta que se expresa en su capacidad competitiva. Por el contrario, el 81% restante de la producción industrial no contaría con tales ventajas absolutas. De hecho el arancel promedio en 1984 estaba en una tasa de 57%.

4.- Lo anteriormente señalado nos exige plantear precisiones a propósito de la competitividad internacional de la producción manufacturera peruana. Además de la industria procesadora señalada, ha adquirido una cierta continuidad la producción de pescado congelado y en conserva, algunos productos agropecuarios y de alpaca así como una mayor elaboración de metales no ferrosos. Esta adición de rubros corresponde, más por la cantidad exportada que por su nacimiento reciente, a lo que denominamos la exportación no tradicional. Esta exportación ha llegado a su máximo nivel en 1980, llegándose a una cifra de 850 millones de dólares y a un 21.3% de las exportaciones totales del país.

5.- Para avanzar en precisiones sobre el lugar de la industria en el ámbito de la economía mundial, debemos subdividir las exportaciones no tradicionales en varias categorías. La más útil es la propuesta por Schydrowsky, Hunt y Mezzera; en ella se distinguen cuatro categorías. El grupo 1 son los sectores cuyas exportaciones se destinan casi exclusivamente a países fuera de América Latina. El grupo 2 está compuesto por los sectores con ventas importantes hacia países vecinos y de América Latina, pero también con alcances a mercados amplios. El grupo 3 está conformado por actividades que elaboran productos con competitividad suficiente como para exportar más allá de los países vecinos, pero no han logrado implantación firme fuera de América Latina. Finalmente, el grupo 4 está conformado por sectores que sólo exportan a los vecinos.

Varios comentarios son pertinentes a propósito de la clasificación señalada y de la información que presentamos. En primer lugar, como podemos suponer y señalan los elaboradores de la información, las industrias del Grupo 1 y 2, esto es, que tienen alcance mundial, son elaboradoras de recursos naturales. En algunos casos el valor agregado nacional es muy bajo, pero los procesamientos simples de recursos naturales nacionales no están incorporados en estas categorías pues nos hemos referido a ellas en el punto 3 de este acápite. En cualquier caso, son la máxima expresión de competitividad manufacturera.

En lo relativo a la exportación a países vecinos hay que destacar varias cosas. En primer lugar, la presencia de productos con relativamente escaso componente de recursos naturales nacionales (la llamada industria sustitutiva se hace presente). En segundo lugar, llama la atención la importancia relativa de Bolivia y Ecuador, países con menor desarrollo industrial. (Tan importante como la vecindad sería el grado de desarrollo industrial alcanzado). En el conjunto de la exportación manufacturera peruana, en el momento de su máxima expansión, 1979, el principal mercado era el de los EE.UU. de NA., el segundo Ecuador y el tercero Bolivia. Lejos, después entran Italia y Colombia y posteriormente se agregan Venezuela, Chile, Alemania Federal, Argentina y Polonia. Brasil y México tienen poca importancia relativa. Es claro, pues, que la industria menos competitiva tiene su mercado privilegiado en países de menor desarrollo relativo, donde esos productos todavía no se elaboran. La pobre ubicación de Argentina, Brasil y México indica la protección dada, en dichos países, a la producción similar a la exportada desde el Perú y, probablemente exprese, también, diferencias de calidad. (Schydrowsky, Hunt y Mezzer, 1983).

6.- Para complementar lo anterior es útil añadir que, mientras las empresas del Grupo 1 exportan la mayor parte de su producción, aquéllas del Grupo 4 exportan sólo una pequeña parte de la suya. Esto permite percibir que las industrias menos competitivas logran serlo con base en la utilización de su producción marginal, lo que posibilita costos muy reducidos y capacidad de vender a bajos precios. La crisis del mercado interno y la existencia de capacidad instalada ociosa reduce el costo y convierte en competitivas a empresas que, en condiciones normales de ventas nacionales no lo serían. Esta competitividad se logra a través de una reducción significativa de los precios internacionales comparativamente a los logrados en el mercado interno. Mientras las empresas del Grupo 1 logran exportar con precios similares a los internos, el resto de grupos tiene que vender con precios entre 20 y 50% inferiores a los que rigen en el mercado nacional. Aunque estos porcentajes no revelen con precisión la distancia competitiva existente entre las empresas nacionales y las que regulan el precio en el mercado mundial, sí podrían constituir una referencia aproximada de la ineficiencia relativa de la industria nacional en sus componentes, principalmente orientados a abastecer el mercado interno.

7.- Una evaluación completa requeriría evaluar el rol protector, ya no del valor agregado, sino de las ganancias empresariales que provienen del bajo nivel salarial de nuestro país. Para un cierto valor agregado un salario relativamente bajo implica una ganancia a su vez relativamente alta, lo que equivale a una protección efectiva mayor a niveles salariales iguales. En el Perú, el salario promedio en la industria manufacturera es en la actualidad de 103.7 dólares para el caso de trabajadores con negociación colectiva, y de 82.8

dólares en el caso de los que no tienen negociación. El Salario Mínimo Vital, que según las estadísticas oficiales no es alcanzado por el 62.5% de los trabajadores del país, es de 50 dólares.

8.- Las anteriores consideraciones aluden a una situación comparativa en un momento dado. Conviene, por lo tanto, recordar la importancia del ritmo de innovación tecnológica. Al respecto, se ha sustentado con bastante fundamento empírico que una peculiaridad del proceso de innovación tecnológica en el Perú es su carácter de "menor", en contraste con la más importante en los países industrializados denominada "mayor". Se trata pues de adaptaciones de la tecnología importada a ciertas exigencias locales, como la ampliación de la escala de producción, calidad y tipo de insumos, etc. Una segunda peculiaridad de la innovación tecnológica, sería la de ser fundamentalmente ampliadora de capacidad y en menor medida reductora de costos. Se interpreta que el ambiente protegido de competencia externa y muy monopolizado al interior del país, no impulsa una agresiva reducción de costos. (Vega-Centeno 1983).

En realidad, la protección no es sólo un "nivel" de competencia sino que también lo es en un "ritmo" de reducción de costos y en la introducción de nuevos productos. Al hacer más lento el ritmo de innovación necesario para competir en el mercado interno, se ha creado una estructura tecnológica en la que en vez de "fósiles" en movimiento y en exclusión sucesiva se encuentran "fósiles" yuxtapuestos, acumulativamente unos sobre otros y con muy lento movimiento (Iguiniz 1983). Esta característica debe ser vista desde distintas perspectivas, pues lo que no es sino un puro defecto desde un punto de vista competitivo empresarial, tiene valor desde una perspectiva de desarrollo tecnológico. Por ejemplo, esa lentitud en el reemplazo de tecnologías corresponde con y favorece un proceso de aprendizaje en un contexto cultural en el que sólo muy pocos son capaces de incorporar lo nuevo, y la difusión exige un tiempo superior al característico en los países con larga tradición industrial. La absorción de mano de obra que permite el mantenimiento de tecnología primitiva en las empresas, contribuye quizá a elevar la productividad promedio de la industria y del país respecto de la que podría haber en caso de automatizar más rápidamente los procesos productivos. En cualquier caso, el objetivo de elevar la productividad promedio del trabajo en el país introduce una racionalidad distinta a la derivada del objetivo de reducir costos a nivel microeconómico.

9.- El tipo de innovación tecnológica está también relacionado con la significativa diversificación de la producción al interior de cada empresa. Los eslabonamiento hacia atrás no son estimulados por dicha diversificación y los cambios de modelos, marcas, tamaños, etc., reducen la capacidad de aprendizaje, concentrándose así un esfuerzo particular en la venta, financiación, etc. La experiencia peruana ha mostrado que la estatización de ciertos

sectores, en particular el caso de la industria de papel, permitió una racionalización productiva sustancial, se reducirá el número de productos elaborados por cada empresa, fue transmitida de inmediato la experiencia tecnológica que antes era ocultada y se concentró la actividad de investigación.

10.- La experiencia tecnológica nacional sugiere la necesidad de crear condiciones de competencia productiva, pero también, de establecer el marco institucional que permita la traducción del estímulo externo a la empresa, en efectiva respuesta tecnológica. Es necesario determinar además el espacio pertinente de competencia estableciendo la importancia relativa de la competencia en el interior de cada país y aquella que se realiza, directa o indirectamente con el exterior. Es, por otro lado, necesario sopesar la importancia de la competencia para asegurar la calidad de los productos.

11.- El problema del dinamismo tecnológico está estrechamente vinculado con el de las pautas de consumo. La variación de estas pautas conforme se eleva el ingreso, introduce exigencias muy diversas de creatividad. Al mismo tiempo, esas pautas tienen cada vez más un carácter transnacional que convierte en aspiraciones de todos, estilos de vida y consumo sólo accesibles a pequeños grupos en nuestros países, y que requieren de innovaciones en la producción que no están al alcance inmediato de nuestras capacidades.

En el Perú todavía se mantiene una cierta cultura de austeridad en los sectores populares. La relativamente cercana experiencia migratoria mantiene ciertos componentes de la cultura rural que reduce la gama y el tipo de productos indispensables para la supervivencia y el bienestar. La larga crisis actual ha postergado la vigencia de ciertas aspiraciones y prolongado los antiguos estilos.

12.- El acceso al bienestar a través del empleo productivo es particularmente difícil en el Perú. La magnitud del problema del empleo es enorme y la industria no está en condiciones de responsabilizarse por sí sola de tal problema. Los cambios en coeficientes técnicos, las reestructuraciones de la demanda final o de la distribución del ingreso, las prioridades de expansión, basadas en el criterio del empleo, no responden adecuadamente a la gravedad del problema. Mientras Argentina tiene casi el doble de la fuerza laboral que el Perú, incrementa su fuerza laboral en un número anual que es poco mayor que la mitad del correspondiente peruano.

13.- La industria peruana se ve así sometida a retos de un alto nivel de exigencia. La necesidad de aportar excedentes para la inversión en el agro; hacer efectiva su contribución para lograr elevar el nivel de consumo de muy amplias mayorías de subempleados; finalmente, impulsar la innovación tecnológica hasta el adecuamiento, en las ramas priorizadas, con las nuevas circunstancias internacionales.

Esto coloca a las empresas ante exigencias inéditas, pues es necesario elevar sustancialmente la presión tributaria, aceptar y amortiguar términos de intercambio favorables al agro y elevar simultáneamente el nivel de inversión. La experiencia de los últimos 20 años, muestra que el Perú ha reducido su coeficiente de inversión y al mismo tiempo la presión tributaria sobre las utilidades (Iguíñiz 1983b). Mientras que en 1968 la inversión privada era el 88.7% de las utilidades de las empresas, en 1975 la cifra se redujo a 50.2%. La misma cifra para los años 1980 y 1984 fue de 35.3% y 23.5% respectivamente. La presión tributaria sobre las ganancias siguió una trayectoria similar. En 1968, la relación entre los impuestos a las utilidades y las utilidades mismas, fue de 32.5%; en 1975 el porcentaje era de 24.4%; en 1980 se redujo a 18.0% y en 1984 alcanzó la tasa de 9.2%. Durante este período, sin embargo, la participación de las utilidades en el ingreso nacional aumenta de manera continua: 15.1% en 1967; 21.5% en 1975; 32.9% en 1980 y 35.9% en 1984. En resumen, conforme se eleva la proporción de las utilidades en el ingreso nacional, se reduce el aporte tributario y la inversión de las empresas a partir de dichas utilidades.

14.- La presencia de un sector llamado "informal" se ha hecho notar con particular agudeza durante los últimos diez años. Más de la mitad de dicho sector está conformado por comerciantes ambulantes, y una proporción menor al 20% está constituida por trabajadores en actividades productivas. Por otro lado, esta actividad informal corresponde con los componentes ocultos de la producción de las empresas legalmente registradas. Como es sabido las actividades productivas de este sector tienen muy baja productividad, generan muy bajos ingresos, requieren poco capital por trabajador y producen artículos de calidad muy desigual. Sin embargo, representan una experiencia comercial y productiva que eleva la capacidad creadora y organizativa de la fuerza laboral.

II.- EXPANSION Y CRISIS INDUSTRIAL EN EL PERU

A.- *Dinámica general y sectorial*

La evolución reciente de la producción global e industrial puede periodizarse en 4 etapas, dos expansivas y dos recesivas. La etapa expansiva más importante corresponde al período 1969-1974, durante el cual la producción crece con un ritmo promedio del 6% anual, y la producción industrial lo hace al 6,6% anual. Luego sigue un período de estancamiento y recesión entre 1974 y 1978. (Cuadro 1).

CUADRO N° 1

PRODUCCION INDUSTRIAL Y GLOBAL

	1969	1974	1978	1982	1984
PBI ind./PBI (%)	24.0	26.2	24.6	23.4	21.8
PBI indust. (crec. anual)	6.6	-0.0	1.8	-6.4	
PBI (crec. anual)	6.0	1.5	3.0	-3.4	

FUENTE: INE

Entre 1978 y 1982, y debido principalmente a la notable expansión de las exportaciones, la economía se recupera creciendo al 3% anual, mientras la industria crece solo al 1.8%. Durante el último período (1982-84) se registra la más fuerte contracción, que afecta más intensamente a la industria. Se puede percibir de lo anterior la debilidad de la última reactivación y la situación de crisis del período global. La tasa promedio anual para el período 1969-1984 fue de **2.8%** en el caso del P.B.I. y del 1.7% para la industria.

Al mismo tiempo, la participación de la industria en la producción global aumenta solo durante la primera etapa expansiva de 1969 a 1974. Desde ese año, el peso relativo de la industria empieza a disminuir en forma continua, incluso en el período de ligera recuperación 1978-82, durante el cual la expansión de la producción manufacturera resulta inferior a la expansión global.

La crisis no es sólo del monto producido. La organización social de la producción entra también en crisis. Mientras en 1974 la P.E.A. asalariada era el 41.0% de la P.E.A. total, en 1984 este porcentaje se reduce al 32.8%. La gran **magnitud de la crisis se expresa cualitativamente, esto es, muestra su incapacidad de extender las relaciones salariales como modalidad organizativa de la producción.**

B.- Crisis y estructura productiva

El crecimiento de la producción industrial peruana durante la primera mitad de la década pasada, no tuvo como atributo único y menos como atributo principal la sustitución de importaciones. Las evidencias sugieren por el contrario que el dinamismo provino de la demanda final interna, en un contexto en el cual los volúmenes exportados se contraen en forma significativa en importantes rubros (algodón, cobre, hierro, harina de pescado). La inversión en la industria se mantiene en niveles muy bajos, y el crecimiento de la producción se hace posible utilizando la capacidad productiva existente para abastecer el mercado interno. El peso del proceso sustitutivo principal corrió a cargo de la producción de petróleo recién en la segunda mitad de la década, lo que hizo posible el autoabastecimiento y generó un excedente exportable.

Del análisis de las tablas de insumo-producto correspondientes a los años 1969 y 1973, podemos destacar algunos cambios en los coeficientes de producción aunque, en términos generales, los efectos de dichos cambios en la articulación intersectorial no son muy altos. En otras palabras, las ramas principalmente productoras de bienes intermedios no crecen al ritmo de las ramas que abastecen el consumo final. Las inversiones realizadas por el gobierno militar en la producción de bienes intermedios (siderurgia, papel, negro de humo, etc.) no llegaron a madurar durante este período.

Al mismo tiempo, sin embargo, es significativo que durante este período de gran protección a la industria local aumente la articulación entre algunos sectores. Esto se expresa por ejemplo en el aumento de la producción agropecuaria vendida a ramas productoras de bienes intermedios vinculados a la exportación. Los porcentajes de cambio en los coeficientes de producción, sugieren al mismo tiempo que otras industrias de bienes intermedios como las ramas del cuero, caucho, imprentas y editoriales, aumentan significativamente sus ventas tanto a las actividades productoras de bienes de consumo duradero como a minería, pesca y petróleo.

De otro lado, se registran también en este período tendencias a la desarticulación. La industria química parece constituir un caso especial al reducir sus compras a los demás sectores por unidad de valor producido, mostrando al mismo tiempo una tendencia al aumento en el coeficiente sectorial de importación de insumos.

Más recientemente, se han realizado trabajos de "compatibilización" de las tablas de insumo-producto para los años 1969, 1973 y 1979, y de elaboración de tablas anuales para el período 1979-1984, que abren nuevas y mejores posibilidades para evaluar los resultados de la estrategia industrial implementada en la década de 1970, así como para explorar posibilidades futuras.

Aún cuando la inflación y la devaluación al alterar la estructura de precios relativos, añaden dificultad a la comparación intertemporal de las matrices compatibilizadas (sobre todo para el período 1973-1979) se están realizando trabajos de investigación que nos permiten disponer de estimaciones preliminares.

Estas estimaciones para el período 1973-1979 muestran un sustantivo aumento del flujo de transacciones intersectoriales. Esto es, consistente con la evolución de los índices de volumen físico de producción, los cuales indican que **durante** el período de crisis 1974-1978, las ramas menos afectadas son las de la industria intermedia.

Al mismo tiempo, sin embargo, la producción de la industria intermedia en la segunda mitad de la década no evoluciona homogéneamente en la dirección de sustituir insumos importados. Resulta significativo, por ejemplo, el **contraste entre la menor utilización de insumos de cuero y madera** (que tienen mayor contenido de recursos nacionales) con el aumento en los requerimientos de producción de las industrias intermedias química y del plástico (que tienen un alto contenido de insumos importados) para abastecer un mismo sector de demanda final.

Otro aspecto destacable del proceso industrial durante la década pasado es el enorme aumento de la exportación manufacturera. En 1970 se exportaron 34.2 millones de dólares elevándose este nivel a 151.3 millones en 1974 y a 848.7 millones en 1980. El mayor aumento ocurrió mientras el mercado interno entraba en recesión, la tasa de cambio se elevaba drásticamente, se elevaban también los subsidios a la exportación y el mercado internacional se redinamizaba tras la crisis de mediados de década. Posteriormente, cuando varias de estas circunstancias se alteraron, la exportación de manufacturas se **contrae** llegando a 555.0 millones en 1983.

En resumen, la producción durante la década pasada evoluciona lenta y desigualmente en su articulación interna. Es importante dejar constancia de la enorme protección existente durante dicha década. Simultáneamente, las exportaciones manufactureras aumentan en forma significativa manteniéndose en un nivel ligeramente superior al 20% de las exportaciones totales.

III.- DILEMAS Y OPCIONES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

La experiencia de estancamiento productivo e industrial en las últimas décadas obliga a plantear los problemas y las soluciones con la máxima profundidad posible. Esto significa que se deben tomar en cuenta los asuntos que conciernen a una gama de aspectos que va desde los más minúsculos y parciales hasta los relativos al sistema social predominante y su racionalidad.

1.- El problema del desarrollo industrial no puede ser abordado con un enfoque sectorial. La experiencia peruana y quizá la de países pequeños y estancados pone de manifiesto la existencia de problemas que corresponden al ámbito de la racionalidad económica y de la organización social, propias del capitalismo. Las reglas de juego fundamentales como son, entre otras, la de la competencia interempresarial, la de la libertad empresarial para determinar el monto del ahorro y el destino de la inversión, no se muestran eficaces para colocar el proceso de acumulación en una trayectoria autosostenida. Esto exige reformular de manera importante el marco institucional, incluyendo el sistema de incentivos, el rol del estado y la participación de los trabajadores en el diseño de la política empresarial.

2.- El agravamiento persistente de la violencia terrorista, de la violencia responsable de las fuerzas armadas, y la que proviene de la delincuencia, está poniendo sobre el tapete la profundidad de las desigualdades económicas internas y de la discriminación étnica, y por lo tanto, la urgencia de resolver el problema de la miseria extrema en la que se debaten crecientes sectores de la población nacional. El esfuerzo redistributivo necesario para abordar este problema pone en cuestión el sistema de incentivos vigente, pues dicho esfuerzo debe reducir las utilidades y, a pesar de ello, debe ser compatible con una inversión creciente en la nueva capacidad productiva. El interrogante de fondo al respecto gira en torno al marco institucional más adecuado para elevar el consumo de las mayorías y, a la vez, elevar el coeficiente de inversión a partir de un excedente reducido como consecuencia de la política redistributiva.

3.- En relación con el rol del estado, nos parece necesario superar la composición usual entre el sector público y el sector privado. Aunque la proporción entre la importancia de ambos sectores puede tener que cambiar, nos parece también que el sector privado, sin el apoyo del estado, no podrá sobrevivir ante la agudización de la competencia internacional, y, al mismo tiempo, ante el aumento de las presiones sociales internas que se expresan tanto directamente como a través del propio estado.

4.- La experiencia peruana de los últimos 15 años, introduce con fuerza un elemento adicional que nos parece de suma importancia para el diseño de un proyecto industrial alternativo. Nos referimos a fórmulas de cogestión como la Comunidad Laboral, que abren la posibilidad de una gestión empresarial a la vez autónoma del estado y vigilante de los intereses nacionales. Esta última característica nos parece fundamental en un contexto de transnacionalización del capital y, al mismo tiempo, de gran inestabilidad política interna. Estas circunstancias contribuyen a hacer sumamente frágil la retención de exce-

dentes en el país y su aplicación a inversiones de riesgo como son las propias de la industria. En esta perspectiva, la actividad cogestionaria debe tener, tanto o más que un objetivo redistributivo entre el capital y el trabajo asalariado, una finalidad en el campo del ahorro nacional y de la inversión.

5.- El otro reto fundamental sobre el sector industrial y el conjunto de la economía es el que ha puesto en la agenda el rápido proceso de innovación tecnológica mundial. Este proceso tiene claramente un doble signo para nuestras economías. Por un lado, abre nuevas posibilidades para enfrentar de manera más económica importantes problemas relativos a las necesidades básicas de la población, a la organización de los procesos económicos y a muchas otras esferas de la actividad humana. Por otro lado, no es posible dejar de tomar en cuenta el enorme proceso destructivo de la tecnología, obsoleta de acuerdo a medias internacionales, que abriría el camino a la adopción de tales innovaciones en países como el nuestro.

Esta doble situación obliga a una política diferenciada en lo que respecta a la apertura o cierre de la economía nacional. La creciente transnacionalización en el caso de la cultura y de los valores que ella implica, así como la urgencia de elevar la productividad y la producción para atender las necesidades populares, impulsarán con toda justicia la adopción de pautas de consumo y procesos productivos que incorporen los nuevos avances de la tecnología contemporánea. Al mismo tiempo, será necesario proteger amplios campos de la actividad económica nacional frente a la competencia y a la cultura transnacionales. A nuestro juicio, no son factibles las posturas simplistas al respecto.

6.- La capacidad de la industria para absorber el creciente contingente de la masa laboral, es reducida. El problema del empleo tiene que ser enfocado desde una perspectiva que trasciende lo sectorial y que al mismo tiempo lo redefine. La escasa capacidad de absorber mano de obra que tiene la tecnología moderna, el alto costo de la inversión por puesto de trabajo generado, y el fuerte crecimiento demográfico hacen imposible enfrentar el problema del empleo con los criterios convencionales.

Uno de los aspectos que debe ser reformulado es el que se refiere a la relación entre productividad e ingreso. El problema fundamental al respecto es de subempleo y no de desempleo. Dicho subempleo es casi totalmente atribuible a bajos ingresos y no a jornadas reducidas de trabajo. El trabajador peruano está mayoritariamente relacionado en su actividad diaria con algún medio de producción o de circulación de mercancías, aunque generalmente dichos medios sean escasos y/o de mala calidad. El aumento en el nivel de bienestar no puede ocurrir desligando a dichos trabajadores del medio de producción al cual tienen acceso y a la vez no puede ocurrir por medio de una elevación de la productividad basada en dichos medios. Por ello, junto a una política de

aumento de la productividad es indispensable una drástica política redistributiva que eleve el ingreso real familiar por encima de la propia capacidad productiva. Un componente fundamental de dicha elevación tiene que adquirir la modalidad de consumo social cubierto y garantizado por el estado. Este enfoque del problema permite elevar la calidad del empleo existente y reducir el impacto sobre el bienestar familiar del subempleo por ingresos.

Otro elemento de la redefinición del problema del empleo gira en torno a la revalorización de los servicios como actividad productiva. Es crecientemente aceptado que muchas de las actividades que se clasifican bajo esta denominación, responden a necesidades humanas tan insoslayables como las referidas a los bienes materiales. En otros casos, los servicios constituyen un componente esencial de la actividad productiva.

Nuestro interés en destacar estos aspectos no es otro que poner la responsabilidad de la industria como sector en relación con el problema del empleo, en un contexto más adecuado e integral.

7.- Lo anteriormente señalado facilita solicitar a la industria un comportamiento más agresivo en el campo tecnológico. Justamente, distribuir la responsabilidad en lo relativo al empleo entre diversos sectores de la economía, "desahoga" el sector industrial y posibilita la asignación de roles ahorradores de mano de obra pero generadores de mayor productividad, menores costos y precios.

El desarrollo tecnológico exige, cada vez más, una especialización y una continuidad en la investigación que son facilitados con mayor probabilidad en empresas grandes. La división del trabajo que ellas permiten puede dar lugar al ensamblaje de equipos de investigación capaces de absorber tecnología importada, adaptarla a los condicionamientos locales y generar nuevos desarrollos.

La concentración del poder de mercado ha dado lugar a una visión generalmente negativa que proviene de una perspectiva idealizada sobre las bondades de la competencia atomística. Esta perspectiva olvida la naturaleza conflictiva de la competencia y la importancia del poder y del tamaño para influir en el desenlace de la confrontación competitiva. Pero el poder de mercado que viene del tamaño es distinto de aquél que resulta de la capacidad tecnológica. El tamaño empresarial no garantiza el desarrollo de esa capacidad, pero en muchos casos constituye una condición necesaria.

8.- El ámbito privilegiado de competencia para ciertas actividades debe ser el transnacional. Para que así sea, también es conveniente la existencia de grandes empresas capaces de especializar equipos profesionales en el campo de lo financiero y de lo comercial. El reducido tamaño de nuestro mercado interno es incompatible con la existencia de una gran competencia inter-

na. Por ello, un estímulo importante para llegar a cabo un estricto control de calidad y una agresiva política reductora de costos debe provenir de los retos propios de la competencia fuera del mercado nacional. Una vía en esta dirección es la conformación de empresas dirigidas a abastecer mercados subregionales como el andino, o la conformación de empresas multinacionales con el mismo fin.

9.- El progreso continuado y acumulativo en el campo de la innovación tecnológica, supone la existencia de un nivel cultural relativamente elevado y de una experiencia productiva bastante extendida. El rol de la pequeña empresa al respecto es insustituible, tanto por la cultura tecnológica que ello supone como por la capacidad gerencial a que contribuye. Existen muchas actividades para las cuales las economías de escala no son relevantes, y al mismo tiempo permiten expandir la base productiva del país. No debe, por lo tanto, contraponerse la gran empresa a la pequeña. Además, en muchos casos existen relaciones de complementación indispensables para la integración nacional de los procesos productivos. No hay que descartar, por otro lado, relaciones de subcontratación que también vinculan en una misma tarea a grandes y pequeñas empresas.

10.- Junto con la protección de la actividad productiva dirigida principalmente al mercado interno, nos parece necesario subrayar la importancia de reducir el número de modelos, marcas y tamaños en aquellos rubros cuya diversificación y continuo cambio impide la ampliación de escalas de producción y la generación de eslabonamientos. Ello facilita el control de calidad, la planificación y acumulación del aprendizaje tecnológico.

11.- La "estandarización" propuesta tiene como corelato obligatorio la promoción de una cierta austeridad en la diversificación del consumo y de una adaptación en el campo productivo al menor rango de variedades y especificaciones.

12.- El mercado fundamental para la expansión de la industria es y tiene que ser el mercado interno. Lo señalado en los puntos anteriores aporta a la extensión de dicho mercado para un cierto nivel de ingreso. Está demás pretender que esta orientación productiva se contrapone a la necesaria iniciativa en el campo de las exportaciones manufactureras. Una de las maneras inadecuadas como ha sido formulada esta contraposición consiste en suponer que la sustitución de importaciones se ha agotado y que, por lo tanto, la posibilidad de ahorrar divisas por esta vía es muy limitada. Las transformaciones sugeridas en párrafos anteriores añaden, sin embargo, posibilidades de sustitución que bajo las condiciones actuales de funcionamiento económico simplemente no existen.

Descartada la contraposición mencionada nos parece necesario reiterar la importancia de la competencia en el mercado internacional. Esta importancia trasciende la necesidad de obtener divisas en la medida en que permite el desarrollo de una experiencia insustituible, incluso para el progreso de las actividades orientadas hacia el mercado interno.

Todo esto permite ubicar la exportación manufacturera como un componente dentro de una propuesta de industrialización más compleja y menos centrada en el problema de la generación de divisas.

13.- Tanto la satisfacción de la demanda interna como el abastecimiento del mercado mundial tiene que basarse en un inicio en el amplio uso y transformación de los recursos naturales propios del país. En el Perú, algunos de los principales recursos son la minería metálica, la pesca, la madera, la lana de auquénidos, el algodón y la coca. Casi todos ellos son renovables si es que se lleva a cabo una estricta política de conservación y control de la explotación. Esto abre posibilidades, por ejemplo, para desarrollar los complejos minero-metálico, textil, pesquero, maderero y agroindustrial.

14.- La madurez alcanzada en algunas actividades de las ramas metal-mecánicas, así como las posibilidades abiertas por la "estandarización" y la ampliación de las escalas, permiten una política más agresiva hacia el mercado externo. Como sugiere la experiencia recordada anteriormente, el mercado privilegiado para este tipo de productos tiene que ser, en un inicio, el de los países sub-desarrollados con menor grado de industrialización. Las relaciones de cooperación e intercambio Sur-Sur son importantes para facilitar este tipo de comercio.

15.- En las actuales circunstancias es necesaria una política específica para el llamado sector informal. El acceso de este sector al crédito formal y a la asistencia técnica y administrativa, así como a circuitos de comercialización más amplia y estables, debe facilitar la obtención de condiciones de trabajo mínimamente adecuadas para quienes laboran en este sector.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Iguñiz, J. *Política Económica e Industrialización en el Grupo Andino 1970-1980*'' Junta del Acuerdo de Cartagena Jun./dic. 607, Lima, marzo 1982.
- 2.- Iguñiz, J. "Comentario al libro Crecimiento, Industrialización y Cambio Técnico" de Máximo Vega-Centeno en *Economía* Vol. VI N°. 11-12. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1983.
- 3.- Iguñiz, J. "Perspectivas y Opciones frente a la Crisis" en *Pensamiento Iberoamericano* N° 4. Madrid. 1983.
- 4.- Schydrowsky D., Hunt S. y Mezzera, J. *La Promoción de Exportaciones No Tradicionales en el Perú*. ADEX. Lima, 1983.
- 5.- Vega-Centeno, M. *Crecimiento, Industrialización y Cambio Técnico,, Perú 1955-1980*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 1983.
- 6.- Iguñiz, J. "Interpretaciones de la Evolución de la Economía Peruana: 1950-1968" en Iguñiz, J. y Otros. *La Investigación en Ciencias Sociales en el Perú*. Tarea, Lima 1979.
- 7.- *Reflexiones Polémicas sobre Dos Alternativas a la Situación Económica Actual* F. Ebert. Lima, 1978.
- 8.- "Razones y Falacias de la Exportación no Tradicional" en *Análisis* N° 7. Lima, 1979.
- 9.- *Políticas Industriales del Perú durante la Década de los años Setenta*, Junta del Acuerdo de Cartagena. Junio/Diciembre 607.4. Lima, 1982.
- 10.- "Perspectivas y Opciones frente a la Crisis" en *Pensamiento Iberoamericano* N° 4. Madrid, 1983.
- 11.- Iguñiz, J. y Távora, J. *Crecimiento Económico y restricción Externa*. F. Ebert, Lima, 1985.
- 12.- Távora, J. "Reactivación Selectiva y Estructura Industrial: Un Ejercicio de simulación en el Marco Analítico de Insumo-Producto", en *Reactivación Industrial: del corto al mediano plazo*. F. Ebert. Lima, 1986.